

Sobre la ordenación del territorio español y la administración pública.*

1.— INTRODUCCION

Bajo el título “Las desigualdades provinciales de renta en España” fué publicado en “Revista Española de Economía” (n.º 3, Instituto de Desarrollo Económico), un trabajo mío dedicado básicamente a *describir* un conjunto de desigualdades existentes en el país —en sus aspectos demográfico, de rentas, de crédito local y del Servicio Central de Planes Provinciales— así como la actitud que ha venido observando la Administración Pública frente a tales desigualdades. Las tareas de descripción, cuando se dispone de un buen soporte estadístico y se emplean los instrumentos adecuados, creo que se convierten en operaciones usualmente fáciles y el mayor éxito probablemente depende de la oportunidad del tema seleccionado y del mayor o menor atractivo que ofrezca la exposición. En dicho trabajo intenté entrar un poco dentro de nuestra geografía para ver lo que en ella estaba pasando. Como complemento de aquella tarea *descriptiva* voy a apuntar la *normativa* que, en mi opinión, debe aplicarse para dar solución a los problemas que fueron descubiertos en el trabajo anterior. Ahora, tal vez por mis repetidos estudios de migraciones interiores de la población española, migraciones que, para mí, tienen su origen fundamental en las desigualdades entre rentas salariales, sectoriales y geográficas, me mueve el deseo de proponer esa normativa, aunque limitada a sus líneas generales, para conseguir una ordenación del territorio español que espero sea mejor que la que se está viendo venir. Esta ordenación del territorio se va a centrar básicamente en el factor humano y solamente se apuntarán los temas económicos que son necesarios a este trabajo.

(*) Este trabajo es un resumen de otro más extenso realizado para el Tercer Plan de Desarrollo. Ambos fueron escritos en 1971, pero no fueron utilizados y su publicación no encontró una vía adecuada. Ahora se publica sin haber tocado en él nada de lo dicho en 1971, salvo la adición de la última parte titulada “Seis años después”. A pesar del tiempo transcurrido y de los sustanciales cambios habidos en España, el autor estima que mucho de lo dicho entonces sigue siendo de utilidad hoy.

La ordenación del territorio implica, evidentemente, una fuerte acción económica, pero estos aspectos no van a ser desarrollados aunque, eso sí, estarán en el trasfondo de la exposición.

Ciertamente he de confesar que me preocupa hondamente el futuro que se nos avecina, debiendo aclarar que no me refiero al tema político sino, con más amplia perspectiva, a lo social y a lo económico, y no limitándome exclusivamente a España sino a los países más desarrollados que serán los primeros en acusar el impacto de la mutación vertiginosa a que estamos asistiendo con un tremendo y puede que irracional optimismo. La revolución social, tan beneficiosa, en mi opinión, por cuanto ha supuesto y está suponiendo una rotura de los viejos estratos rígidos e impermeables; la revolución en el consumo y la revolución de la tecnología, conjunta o separadamente, van a crear serios conflictos a la humanidad, si es que no los están creando ya.

Mis temores respecto al futuro que, ante tanto optimismo, no me he atrevido nunca a manifestar por escrito, se han visto confirmados ante la toma de conciencia de estos problemas por parte de ciertos investigadores y organizaciones bien conocidos y que no viene al caso enumerar aquí.

El deseo de aportar mis ideas, que he podido comprobar son bastante compartidas por hombres de imaginación, nace sin duda de los problemas que a diario vivo en nuestra sociedad española y de lo que, a través de lecturas, veo que está ocurriendo en los países desarrollados.

Como siempre me gusta, iré directamente a abordar y proponer soluciones a los problemas que afectan a la ordenación del territorio español admitiendo, naturalmente, que se trata de una opinión propia que no obligo a compartir. Más aún, se trata de un juicio de valor y admito que cada uno tenga el suyo propio.

2.— LOS PROBLEMAS

En el artículo citado de “Revista Española de Economía” se describieron ciertas desigualdades que afectan a la ordenación del territorio y que ahora voy a resumir aquí para dar mayor unidad a este trabajo.

En España existen desigualdades provinciales en la *renta total* (relación de 47 a 1, entre la máxima y la mínima, en 1967), en la *renta por persona* (relación de 3 a 1 en 1967), en la *densidad demográfica* (27 a 1 en 1960), en el índice de *crecimiento demográfico* 1,4 a 1 en 1961-65), en los *gastos de las Corporaciones Locales por persona y año* (7 a 1 en 1965-68), en los *gastos por persona y año de los municipios* (4 a 1 entre los municipios de más de medio millón de habitantes y de menos de 5.000 habitantes en 1967), en los *créditos por persona* del Banco de Crédito Local (4 a 1 en 1971), etc.

Estas desigualdades, junto con otras no estudiadas en aquel trabajo, son la causa de intensas migraciones interiores de la población, hasta el punto que se estima en más de seis millones las personas que emigraron en el período 1950-70.

A la hora de prestar atención a las provincias que registran los máximos siempre ocupan los primeros lugares Madrid, Barcelona y Vizcaya. Esta repetición casi constante de estas provincias, que podríamos llamar en cierto modo privilegiadas, ha dado lugar a una gran congestión humana y de otros tipos, por lo que hoy vuelven a ocupar los primeros lugares entre las provincias-problema.

La preocupación mayor, al menos para mí, es que sobre las citadas provincias se cierne la amenaza, si así puede llamarse, de que a ellas emigren unos diez millones de habitantes que actualmente viven en condiciones no apetecibles.

Otro punto a destacar, que justificará parte de la normativa que se va a proponer, es la reducida participación de las Corporaciones Locales en el contexto de las Administraciones Públicas y su debilitamiento histórico, lo que refleja y prueba un acusado centralismo de la Administración Pública Española.

3.— LOS PRINCIPIOS

Los principios en que me voy a basar para establecer un esquema de la normativa de la ordenación del territorio español proceden de la propia definición que voy a utilizar. Tal definición es la siguiente:

“Un plan de ordenación del territorio debe perseguir la obtención de una distribución geográfica de la población y de sus actividades económicas y sociales, atractiva y eficaz, que dé al hombre la máxima satisfacción de vivir y que estimule el desarrollo de SERES HUMANOS EQUILIBRADOS”.

Este principio de situar al hombre en el primer lugar de la jerarquía de valores contrasta fuertemente con el modo habitual de proceder en la realidad por los individuos dominantes de la sociedad, ya sean políticos, técnicos o de otro tipo. En nuestra sociedad, actualmente, parece dominar el “principio de la competición deportiva”, dado que en todo se trata de lograr el *récord* aún en cosas extremadamente ingenuas. Se dice, por ejemplo, que “España tiene la máxima tasa de crecimiento en su renta, entre todos los países europeos”, que “tenemos las mayores tasas de crecimiento de energía eléctrica, automóviles, lavadoras, etc.”, todo lo cual, aún siendo cierto, no convence a todos los españoles que saben que en otros aspectos vamos a la zaga de muchos países y que, en definitiva, todos esos bienes materiales no proporcionan *toda* la felicidad.

En el trabajo anterior ya citado concluía —dejándome llevar de las últimas tendencias demográficas— que prácticamente toda la población española vivirá pronto en unas cuantas áreas supercongestionadas y el resto del país será un inmenso vacío. Esta prospección condicionada del futuro —escribía— enfrenta al político con dos alternativas extremas, a saber:

1.^a— Aceptar que ese futuro vislumbrado conduce ciertamente a la “realización” del ser humano equilibrado (que no requiera del servicio permanente de un psiquiatra). Si ese futuro conduce a tal resultado, lo que procede es dejar actuar a

las tendencias en las que actualmente nos encontramos inmersos. El ingenio del político, bajo tal supuesto y en lo que al tema demográfico se refiere, no se verá sometido a ningún esfuerzo especial, por cuanto pueda ajustarse a aquello de "*laissez faire, laissez passer*", aplicado ahora en sentido más amplio que el puramente económico con el que Turgot hizo célebre la citada frase.

2.^a— Rechazar que tales tendencias, con esas supercongestiones y vacíos inmensos, conducen a la "realización" del hombre equilibrado y que este último objetivo ha de lograrse evitando tanto la supercongestión como los grandes desiertos. Esta segunda alternativa requiere de una gran capacidad de ingenio por parte del político y de los técnicos a su servicio por cuanto exige desviar y frenar las tendencias actuales con toda la fuerza de decisión, información, estudio y convencimiento que supone el luchar contra la corriente.

En el presente trabajo, en donde intervienen los juicios de valor, he de manifestar que me declaro partidario de la segunda alternativa por entender que por esa vía, y no por la primera, es por donde puede cumplirse mejor la finalidad del plan de Ordenación del Territorio según se expuso más arriba.

Si el hombre, y sobre todos los seres dominantes, quieren *aproximarse* al desarrollo de seres humanos equilibrados han de plantearse en serio esta cuestión y fijarse metas concretas a largo plazo sin que los problemas del día les hagan olvidar cual es el objetivo final.

Pienso que los medios actuales, con el conveniente cambio de enfoque, pueden ayudar a la resolución de los problemas así como que la solución sea aceptada por las grandes mayorías. Concretamente la televisión, en algunos aspectos, puede ser un arma de la mayor trascendencia. Hoy en España, y bajo el anzuelo pueril de que no es subvencionada estatalmente, los grandes productores anuncian sus productos sean o no útiles a la sociedad. Es la sociedad de consumo, se dice. Cualquiera puede ver en la televisión española que no hay relación directa entre la calidad de los anuncios y la de los productos que anuncian. Lo que se busca es embrutecer al consumidor —desequilibrar al ser humano— para que adquiera "voluntariamente" lo que le están presentando. Puede pensar el lector que rechazo de plano este sistema aunque no sea costoso para la Administración, pero sí para los consumidores. Estos, y no los productores, deben ser quienes propongan y aconsejen lo que debe consumirse.

Bien sé que ésta es una espinosa cuestión porque, por un lado, los consumidores no están organizados en España y, por otro, los productores recurrirán a toda suerte de presiones para no pasar de dominantes a dominados.

Sin embargo, mi propósito, al traer aquí el tema de la televisión, es probar, de una parte, que es factible un cambio de mentalización en la población española, y de otra, tratar sobre algo de lo que yo opino de modo contrario a como se está actuando en la realidad —cosa que anuncié y repetiré más adelante— sin más propósito que aventurar una solución que afecta al problema general que me ocupa.

El tema general que desarrollaré bajo los principios enunciados y pensando siempre en la corrección de las desigualdades observadas, que, en mi opinión, son

las que están provocando estos inmensos movimientos de personas en el interior del país, tendrá el siguiente orden:

- a) El hombre.
- b) La familia.
- c) La ciudad.
- d) Areas y núcleos.
- e) El caso de Madrid.
- f) La Administración Pública.

4.— EL HOMBRE

El hombre es seguramente el gran olvidado en el proceso de desarrollo de nuestro tiempo. Al menos, el nivel de renta y su tasa de crecimiento están situados por encima del bienestar del hombre. Y ese bienestar no sólo se cubre con bienes materiales. Todas las páginas que siguen percutirán con mayor o menor fuerza, sobre el mismo tema. Lo económico va a pasar a un segundo término tal vez porque el nivel medio de la renta en España nos permite ya pensar en ese bienestar humano antes que en lo puramente material. La prioridad debe concederse ya a los problemas de distribución de la renta antes que a los de su crecimiento por cuanto los primeros llegan más a todos los hombres que los segundos. Si lo dicho anteriormente se quiere expresar en lenguaje más técnico puede decirse que esa prioridad debe centrarse en pasar de una distribución de rentas del tipo Pareto —típica de desigualdades— a una distribución “normal” más en consonancia con la igualdad que reclama la sociedad actual.

Indudablemente, la consideración del hombre implica la de sus obligaciones y derechos en relación con la Sociedad para apreciar el efecto sobre la ordenación del territorio. La enumeración de obligaciones y derechos del hombre ha ocupado ya muchas páginas y las seguirá ocupando. Aquí me limito, en un breve bosquejo, a los que me interesan.

En cuanto a las *obligaciones* del hombre para con la sociedad se me ocurre que pueden resumirse así: obligación de participar en la creación de riqueza, convivencia y bienestar social. O sea:

- a) Obligación al trabajo.
- b) Obligación al pago de impuestos.
- c) Participación directa o indirecta en la gestión social con el fin de lograr la creación de un ambiente de convivencia satisfactorio.

La exposición de los *derechos* me resulta más compleja pero ahí van los que considero más significativos:

- a) Derecho a una jornada de trabajo humana que excluya el pluriempleo como norma, que esté en consonancia con el nivel de riqueza español y con la salud física y psíquica y con pocas diferencias entre todos los españoles con obligación de trabajar.

A mí me resulta extrañísimo que, mientras los sociólogos nos hablan de la era del ocio, los taxistas de Madrid, como ejemplo que personalmente he comprobado, no se marchan a su casa sin un mínimo de 12 horas diarias de trabajo: ¿se hace algo para evitar estas jornadas antihumanas? ¿Hay realmente una política contra el *puriempleo*?

b) Derecho a una remuneración justa y con pocas diferencias entre niveles profesionales, sectores económicos y áreas geográficas.

El concepto de remuneración justa es susceptible, por supuesto, de grandes discusiones. Yo quiero referirme al hecho de que la remuneración "justa" puede ser por persona individual o por persona con la parte de población inactiva que le corresponda. En otros términos, estoy planteando la distinción entre el salario individual y el familiar. En mi opinión es más conveniente administrativamente el familiar por cuanto pienso que debe originar menos correcciones que el individual.

El nivel justo de la remuneración, cualquiera que sea el caso entre los planteados anteriormente, debe venir marcado por el nivel de vida medio del país, nivel que, en mi opinión, es lo suficiente para satisfacer las necesidades vitales de todos los españoles.

Pero el tema de las diferencias de remuneración es un gran tema, ya sea desde el punto de vista económico como del social. Para hacer algunas consideraciones sobre esta cuestión señalaré que, para mí, las diferencias en remuneración por el *trabajo* exclusivamente pueden estimarse que están en España en la relación de 100 a 1, y ésto sin considerar casos singulares, como vamos a ver. Según Cáritas, el 24 por ciento de la población española tiene unos ingresos familiares no superiores a 5.000 pesetas mensuales; frente a este enorme estrato está el constituido por un gran grupo de profesionales, principalmente universitarios, tales como algunos abogados, médicos, ingenieros, arquitectos, economistas, etc., que ingresan por su trabajo unas 500.000 pesetas mensuales, de donde resulta la relación dada de 100 a 1. En Suecia, según he leído en alguna parte, dicha relación es de 4 a 1, si bien es justo confesar que no sé si los estratos tomados en ambos países son correctamente comparables. Sea como fuere, lo que sí es evidente es que la remuneración *por trabajo* muestra en España unas diferencias incompatibles con el actual concepto de convivencia. Estas diferencias son realmente ostensibles entre cualificaciones profesionales, entre sectores económicos e incluso entre áreas geográficas.

c) Derecho a una Seguridad Social extensa y eficiente que asista todas las situaciones de imposibilidad de ejercicio de un trabajo, como las debidas a edad, enfermedad, paro, etc.

Me gustaría resaltar dos puntos: El primero es la prioridad que, ante la posible aplicación de lo anterior, debe darse a las zonas más pobres. El segundo es que una situación de paro relacionado con unos escasos recursos puede aconsejar la emigración de toda o parte de la población de un área; pues bien, en tal caso la emigración —me refiero a la interior— debe ser subvencionada por la sociedad porque es a la sociedad a quien beneficia este movimiento humano. Este modo de obrar ya se viene aplicando en algunos países preocupados de la ordenación de su territorio y del bienestar de la Sociedad.

d) Derecho a que cada cual fije la residencia en el lugar del país que prefiera. Este derecho lo considero prioritario ante cualquier política antiemigratoria que yo mismo voy a defender más adelante.

c) Derecho a una Administración Pública justa, transparente e impulsora de la integridad moral de la sociedad y de sus individuos y que, al mismo tiempo, los proteja contra todo tipo de presión perniciosa.

f) Derecho a participar en la construcción de la sociedad que ha de ser impulsora del hombre equilibrado.

Naturalmente, cualquier lector puede encontrar inmensos vacíos en la exposición hecha de obligaciones y derechos del hombre. Acepto que esto ocurra dado que, sin dejar de pensar en el hombre, me he orientado hacia lo que más afecta a la ordenación del territorio. Pienso, en resumen, que un futuro claro y asequible, un trabajo asegurado, remuneraciones laborales con pocas diferencias (las que en cada momento permita la convivencia sana), la posibilidad de promoción y ascenso en los peldaños sociales, la adquisición de un nivel cultural avanzado, etc., son factores fuertemente determinantes de la estabilidad de la población y, por tanto, de su futura distribución geográfica.

En lo anterior, y en este breve resumen, hay un trasfondo económico de inmensa magnitud y de gran complejidad. Sirva de ejemplo solamente la igualación (o casi igualación) de las rentas de los trabajadores de las industrias radicadas en grandes núcleos urbanos con las de sus colegas que, en minúsculos poblados, trabajan en el sector agrario. Esta igualación, si fuera tan fácil conseguirla como es el enunciarla, casi eliminaría el éxodo campesino y, de rechazo, entre otras cosas, se simplificarían enormemente los problemas actuales de las grandes urbes.

5.— LA FAMILIA

El hombre es parte de una familia, donde cabe una clasificación importante: miembros económicamente activos y miembros económicamente inactivos. En mi opinión, la parte activa debe subvenir a las necesidades ordinarias de la inactiva, de aquí la defensa hecha más arriba de lo que puede llamarse salario familiar. Este tipo de salario, junto con una jornada de trabajo humana, permitiría la restauración de la vida familiar, tan deteriorada últimamente.

La familia tiene derecho a una *vivienda* compatible con su tamaño y lo suficientemente digna para que de ella pueda decirse que:

a) no obliga a la promiscuidad ni al hacinamiento.

b) tiene todos los servicios mínimos que demanda la actual civilización en que vivimos.

c) sitúa a la familia en posición poco diferente con respecto a otras familias de igual o parecido tamaño.

Sobre estos puntos, aunque sean comentados breve y separadamente, daré poca información estadística por cuanto el poderoso cambio en viviendas que se está pro-

duciendo en el país hace que los datos facilitados por los Censos de 1950 y 1960 adolezcan de falta de expresividad. El recientemente realizado en 1970 y aún no publicado deberá ser examinado con detenimiento y prontitud para conocer la situación y magnitud de los problemas consiguientes en la actualidad. No obstante, a través de aquellas ya añejas informaciones, de los déficits de viviendas calculados y de los estudios de Cáritas y FOESSA, entre otros, se puede sostener el principio de que la situación actual no es satisfactoria.

La promiscuidad y el hacinamiento han sido probados en los citados estudios y alcanzan una extensión agigantada por las migraciones interiores que, a su vez, están produciendo la existencia de pueblos abandonados.

Los servicios mínimos de que se habla en el punto b) tampoco están a niveles tolerables. Más de la mitad de las viviendas españolas, en 1960, no tenían agua corriente y sólo una cuarta parte, en la misma fecha, gozaban de baño o ducha. Pienso yo que una vivienda confortable es un factor importante en la estabilidad geográfica de la población. Será, pues, un buen objetivo la persecución de un buen equipamiento de todas —o casi todas— las viviendas españolas. No debe permitirse, en lo que sea realizable, el abandono de viviendas por este motivo que se está comentando. Hay que anticiparse a las decisiones de abandono de viviendas por sus moradores mediante una acción que puede ser, poco más o menos, semejante a la recomendada al gobierno británico y expresada de este modo: "El cuarenta por 100 de los británicos viven en condiciones que no alcanzan las normas mínimas requeridas para la vida hogareña y sana... El informe aconseja al gobierno que fomente el cuidado del ambiente que rodea a las viviendas, preste ayuda financiera para mejorar el nivel de éstas y conceda asistencia legal a todos los que tengan problemas con sus arrendadores" (YA, 5-V-71).

Prescindiendo de los problemas de ambiente, que serán tratados en otro lugar, hay que reconocer que en buen número de casos es menos costoso para el país la modernización de una vivienda que la construcción de otra nueva que la sustituya. Por tanto, una política de crédito y subvenciones —dando prioridad a las áreas rurales y a los cascos antiguos de las ciudades— en favor de estas mejoras de acondicionamiento puede ser otro factor que, a la par que fije la población, la sitúe en un nivel de vida más humano y confortable.

Tal vez convenga destacar que, frente a la posición angustiosa de muchas familias, en cuanto a la vivienda, hay ya muchas otras que poseen más de una —en la sierra, en el mar, etc.— alegando la incomodidad ambiental de las urbes, incomodidad creada por la propia sociedad y por la falta de planificación en su crecimiento. Lo dicho, hay que reconocerlo, es otra muestra más de las desigualdades existentes en la sociedad. También hay que reconocer que estas desigualdades son cada vez menos aceptadas y que no es extraño que, más tarde o más temprano, produzcan serios conflictos.

El punto c) se refiere al tema de la existencia de pocas diferencias entre las viviendas que ocupan las familias de igual o parecido tamaño. No pienso, por supuesto, en una absurda tipificación de viviendas en todo el país; además de imposible,

tal tipificación sería un tremendo disparate. Pero, en este aspecto, deben incluirse las desigualdades que, en los gastos de las familias, provoca el bloqueo de alquileres y el hecho de que la vivienda sea en propiedad o en alquiler. Cualquier labor que se haga en este campo de no conceder privilegios a una familia con respecto a otras tiene todo mi aplauso. ¿Es realmente conveniente el actual bloqueo de alquileres con la adicional descapitalización que está produciendo? ¿Es mejor la vivienda en propiedad con las dificultades que reporta su adquisición a la mayor parte de los que desean constituir una familia?

La vivienda, usualmente, pertenece a un edificio. No quiero terminar esta sección sin tocar este punto. Por un mimetismo, en mi opinión absurdo, cada vez los edificios contienen mayor número de viviendas. Un edificio —sobre todo en las grandes ciudades— ya no aloja a un grupo reducido de personas o familias; ya se llega a la gran colmena, donde el hombre no conoce al hombre, con lo que esos edificios tienden a destruir uno de los principios básicos de la sociedad. Las dimensiones en estos edificios, en cuanto al número de viviendas, han dejado de ser humanas, en mi opinión. Cuando veo elevarse al cielo uno de esos grandes edificios pienso en la finalidad que buscan sus constructores: ¿acaso buscan la felicidad del hombre y la mayor convivencia social?, ¿acaso la belleza de la ciudad?.

¿Por qué los sociólogos y psicólogos no estudian —en cada región, en cada provincia, en cada comarca, en cada ciudad— el grupo de familias que, dentro de un edificio, vertical u horizontal, pueden practicar la máxima convivencia que es, en definitiva, lo que importa? Pienso que en este tema, los constructores, los arquitectos, los economistas..., como tales, tienen un papel secundario.

6.— LA CIUDAD

El término ciudad lo voy a emplear usualmente para referirme a un núcleo compacto de viviendas, con sus calles plazas y jardines, sin significativa solución de continuidad. Se trata, en definitiva, del significado más tradicional del término. Cuando quiera distinguir entre ciudad en compacto y ciudad en constelación lo haré constar de un modo específico. El lector entenderá fácilmente que por ciudad es compacto entiendo la ciudad-punto, esto es, la ciudad en sentido tradicional, con un sólo núcleo, y que por ciudad en constelación entiendo una suma de núcleos estrechamente conectados entre sí; es habitual hablar, para el último caso, de “área metropolitana” pero yo huiré de este término por su mayor ambigüedad.

Tal vez la primera pregunta que, en nuestro tiempo, pueda hacerse cualquiera es la del tamaño óptimo de la ciudad. Naturalmente, no pueden darse al respecto unas normas precisas por cuanto ese tamaño ideal depende de la estructura urbana de la ciudad —ancho de vías, amplitud de plazas, densidad de habitantes por hectárea— del medio geográfico en que se halla situada y de la proximidad a otras ciudades.

Dado que nuestra cultura es esencialmente urbana, hay que pensar en el míni-

mo de personas que, al realizar la vida en relativa convivencia en una ciudad, permite la presencia en ella de los servicios más indispensables. Parece, pensando en la estructura urbanística usual en España, que el número de 50.000 habitantes puede considerarse como bastante aproximado a ese mínimo para el tamaño de ciudad en compacto que requiere la vida moderna. Realmente, en España hay muy pocas ciudades —hablo de ciudades y no de municipios— que rebasen este tope mínimo por lo que la tarea de urbanización debe considerarse como meta a largo plazo, siempre que se evite cualquier proceso desordenado de urbanización. De todas formas el paso de la cultura rural o semirural a la urbana es un tema de gran envergadura y que entra de lleno dentro de la ordenación del territorio.

Quede, pues, como resumen de lo anterior la necesidad de promover ciudades —en compacto o en constelación— que superen ese mínimo de 50.000 habitantes y que no lleguen a alcanzar dimensiones devoradoras del hombre como ser social. En otro trabajo —“Las ciudades medias”— dí como cifra máxima la de 500.000 habitantes, pero quiero aclarar ahora que al dar esta cifra lo hice pensando en las ciudades en compacto. Una ciudad construida en constelación, si en ella impera el sentido común, puede alcanzar niveles o contingentes humanos más elevados.

También con respecto a las ciudades puede hablarse de derechos y obligaciones del hombre. He aquí los que ahora interesa destacar:

a) Derecho del hombre a vivir en una ciudad humana, agradable y con los servicios mínimos indispensables de nuestro tiempo.

b) Obligación de contribuir a que esa ciudad sea humana, agradable y culta.

Bien puede deducirse que el término “humano” se ha empleado con dos significados distintos. De una parte se habla de la dimensión humana, en el sentido de que sea dominada, esa dimensión, por el hombre. Y de otra, que el hombre se comporte como ese ser racional que se llama a sí mismo “rey de la creación”.

No es preciso realizar un estudio amplio y pormenorizado para probar que nuestras ciudades no son aptas para el tipo de vida que se nos está viniendo encima. Un simple recuerdo de las estructuras urbanísticas de Madrid, Segovia, Toledo, Málaga, Santiago, etc., nos lleva a concluir que son totalmente arcaicas para este nuevo concepto de vida marcado fundamentalmente por el automóvil y que pronto no habrá más remedio que decidirse o por el automóvil y el abandono de esas ciudades o por el contrario. Nuestras ciudades, porque realmente son así, responden a la cultura mediterránea, donde fue todo un símbolo el asno y la cabra. No puede, pues, pretenderse el generalizante paso al automóvil para todos, sencillamente porque no es posible. Repito: o hay que abandonar las viejas ciudades o hay que restringir el uso del automóvil. Por ello, me afirmo en mi propuesta tendente a promover las ciudades medias porque por esta vía, además de otros motivos de tipo humano y social, veo que no es estrictamente necesario el empleo de tal vehículo.

Bien sé que se habla de que el automóvil es un bien social y de que debe llegar a todos. No obstante, sin rechazar este punto de vista, hay que admitir que no es posible que lo tengan todos, que ni por las calles ni por las carreteras españolas pueden circular al tiempo tanto automóvil. Hay, pues, que buscar otra solución a este

problema que ya lo tenemos encima. ¿Qué niveles alcanzará el problema del tráfico y el del estacionamiento cuando en España se logre la ansiada tasa europea de motorización?.

El tema del automóvil, sobre el que insisto, ofrece informaciones que son ya verdaderamente espectaculares. Según la "Memoria 1969" del Consejo Superior de Transportes Terrestres, el número de turismos matriculados en 1969 importó un total de 50.000 millones de pesetas, es decir, tanto como gastan en un año las Corporaciones Locales (Diputaciones y Ayuntamientos) de toda España, de las que los ciudadanos exigimos tanto. El *incremento* en el consumo de gasolina en 1969 con respecto a 1968 se elevó a unos 4.500 millones de pesetas. Uno piensa en la cantidad de recursos que quedarían disponibles para la sociedad si se ideara otro medio de transporte urbano e interurbano distinto del individual. A veces, en mi opinión, no se trata de grandes problemas económicos sino de simples problemas de organización de la sociedad.

El lector comprenderá fácilmente la necesidad de prestar atención al automóvil al hablar de la ciudad. El automóvil, junto con la especulación del suelo, están cambiando profundamente nuestro comportamiento y el entorno en que vivimos. Si este cambio es bueno o malo, con independencia de mi particular opinión, es un tema que debiera discutirse por personas cargadas de conocimientos, de experiencias y de fuertes dosis de sentido común, porque, en definitiva, están en juego parte del presente y todo el futuro nuestro y de los que nos sigan.

Aún cuando pienso que este trabajo debiera realizarse en equipo, para discutir todo lo discutible, creo que debo seguir exponiendo mis puntos de vista. Ello me lleva ahora a hablar de las características más indispensables que debe reunir una ciudad de acuerdo con nuestro tiempo. Esto es ciertamente una tarea difícil y mucho más aún si se piensa que este tiempo nuestro se distingue por la rapidez en el cambio de casi todas las cosas. ¿Quién se aventura a decir cómo debe ser una ciudad de cara al futuro cuando hay quienes piensan que pronto —¿en Africa también?— las viviendas serán algo movable que sus propietarios podrán colocar donde deseen o colgar de ciertas estructuras "ad hoc" que, naturalmente, se elevarán hasta el mismísimo cielo?.

A pesar de estas dificultades voy, tal vez con espíritu fuertemente conservador, a fijar unos puntos esenciales que servirán para continuar este trabajo. Lo del espíritu conservador se refiere tanto a la técnica —pues no me introduciré en elucubraciones sobre el fantástico futuro que según dicen algunos se nos avecina— como al hombre, ya que seguiré situándolo en el primer lugar de todas las cosas materiales.

Pienso yo que la ciudad en compacto a los núcleos residenciales de la ciudad en constelación deben reunir las siguientes características:

1.^a— La ciudad (o núcleo debe tener una *dimensión humana* en el sentido de que casi todos sus lugares sean asequibles sin necesidad de recurrir a ningún medio de transporte. Pienso al respecto que actualmente los médicos recomiendan mucho el ejercicio físico y, particularmente andar. Ello supone que la ciudad ideal debe rondar en torno a los 100.000 habitantes.

2.^a— Los edificios de la ciudad, cuando estén destinados a viviendas, deben tener una *dimensión humana*, en el sentido de no caer, como norma, en la soledad relativa del edificio con una vivienda ni en la gran colmena del edificio con cientos de viviendas. Por encima de todo ha de buscarse la máxima convivencia humana.

3.^a— Los establecimientos industriales, comerciales y de otros servicios, privados o públicos, deben gozar de *dimensiones humanas*, en el sentido de que el hombre no se sienta ni demasiado aislado ni absorbido por la gran masa humana. ¿Será una mala profecía la de que estos edificios preparados para grandes masas serán pronto rechazados por el hombre?.

4.^a— La ciudad debe tener una red viaria pensada fundamentalmente para el hombre y no para el automóvil, lo que no obsta para que ciertas vías puedan ser utilizadas por el hombre motorizado.

No me resisto, en relación con lo dicho, y tal vez como reacción ante el medio en que se vive en las grandes capitales, a traer aquí, aunque de memoria, uno de los pasajes de un artículo de Pemán. Escribía Pemán, hace años y con mejor estilo que yo, que en una ciudad andaluza había un pobre pidiendo para comprarse un sombrero. Esto motivó el que alguien le preguntara por qué en vez de pedir para comer pedía para el sombrero. El pobre vino a contestar algo así: "Señor, he de confesarle que más que comer me gusta saludar a los amigos descubriéndome". Ello viene a subrayar un hecho que, como yo, habrán observado muchos: el andar, el paseo, invita a las relaciones humanas, a la convivencia; en cambio, la circulación en automóvil empuja a la agresividad, a superar a todos los que circulan, a su vez, en automóvil y a despreciar a quienes van andando.

5.^a— La ciudad debe estar dotada de los servicios sanitarios, asistenciales, educacionales, administrativos, comerciales, de esparcimiento, deportivos, etc., en consonancia con nuestra civilización, con el tamaño de la ciudad o núcleo y con la relación o proximidad con otras ciudades o núcleos mayores o menores. La concentración o dispersión de algunos de estos servicios dentro de la ciudad debe hacerse según sea aconsejable en cada caso.

6.^a— Por supuesto, la ciudad debe poseer la infraestructura requerida, incluyendo agua, alcantarillado, pavimentación, electricidad y teléfono, así como las redes de carreteras (alejadas siempre de la ciudad) que permitan la comunicación entre ciudades y núcleos, ferrocarriles (si procede), caminos, etc.

7.^a— Para el servicio de la ciudad, cuando fuere necesario, existirán los transportes colectivos suficientes de modo que no haya necesidad del empleo del automóvil por todos sus habitantes. De modo análogo existirá el servicio de transportes interurbanos.

8.^a— Un objetivo primordial debe ser el de conseguir siempre un ambiente humano y agradable en la ciudad, lo que implica: a) evitación de ruidos nocturnos y diurnos, b) evitación de suciedad y malos olores, c) separación suficiente de las áreas residenciales, con respecto a las industriales, carreteras, etc..., y d) aumento de las condiciones cívicas y culturales de los ciudadanos.

9.^a— La personalidad de las ciudades, ya sea como tales o como parte de una

comarca, provincia o región, se deberá estimular al máximo en el sentido urbanístico.

El mantenimiento de la personalidad urbanística de una ciudad debe ser especialmente vigilado en las ciudades en crecimiento, en que la especulación del suelo está originando toda suerte de desmanes, a los que continuamente se refiere la prensa de cualquier lugar.

10.^a— Finalmente, haré alusión a un tema ya tratado en este trabajo, aunque bajo otros aspectos. Se trata de la poca desigualdad que debe existir, no en cuanto al tamaño, sino a los acondicionamientos de las ciudades. Mientras unas tienen hasta piscinas climatizadas, otras no tienen ni un modesto jardín o una pavimentación satisfactoria.

Yo mismo me pregunto si todo lo escrito anteriormente es una utopía o si, por el contrario, se trata de algo realizable. A este respecto he de decir que las últimas tendencias en otros países europeos parecen apuntar en esa dirección. Concretamente yo he visto con satisfacción en TVE un reportaje (el 8 de mayo de 1971 en el programa "Mirada al Mundo") donde se exponían los avances realizados en varios países en la construcción de ciudades a nivel humano. Me sugestionó sobremanera la obra de Gran Bretaña representada en aquel reportaje por la ciudad de Harlow (creo que debe escribirse así), ciudad pensada para personas y que todo urbanista debiera conocer.

La visión de futuro en las ciudades en crecimiento es hoy una necesidad ante los grandes movimientos demográficos. Pero este futuro requiere cambios de enfoque en la distribución geográfica de la población. En mi opinión, los grandes problemas actuales de Madrid, Barcelona, Bilbao, etc..., hay que resolverlos en los pueblos de España, en las ciudades medias. Sólo frenando el crecimiento de esas macrociudades es como se frenarán sus problemas. O dicho de otra manera: hay que proceder a la urbanización "in situ" que, yo lo pienso así, es la solución más humana por cuanto se reduce al mínimo la tragedia de la emigración, a la par que los costes sociales.

7.— AREAS Y CIUDADES

España tiene medio millón de kilómetros cuadrados que es preciso dividir en partes para una eficaz gestión administrativa. De hecho tal división existe; las *áreas* denominadas "provincias" y "municipios" responden a aquel objetivo, si bien el citado principio de división —con más de un siglo de existencia— resulta en ciertos casos poco efectivo. No es, pues, de extrañar que cada vez más insistentemente se hable de otro tipo de áreas, a saber, la "comarca" y la "región" que en ciertos aspectos administrativos se vienen utilizando, si bien no con la generalidad y uniformidad que las primeramente citadas. El hecho evidente es que hoy existe un fuerte estado de opinión en favor de las "comarcas" y "regiones" apoyado, además, por el modo actual de proceder en otros países.

Aquí vamos a tratar de las "comarcas" y "regiones", como medios de innova-

ción del sistema administrativo español, y de los "municipios" y "provincias" por su carácter, no despreciable de momento, de línea histórica. Pienso que los cuatro modos de división pueden encajarse en una jerarquía administrativa que, a la par que renueve lo arcaico, continúe una trayectoria que por ahora no debe desconjuntarse ante el riesgo de caer en un cambio demasiado drástico que puede convertirse en regresivo.

Todo el territorio español está manchado de puntos que representan los asentamientos de la población. Estos asentamientos, más o menos grandes, más o menos próximos, en tanto que reflejan una aglomeración humana, los vamos a denominar *núcleos* como término más genérico.

En esta sección me voy a ocupar de las áreas y de los núcleos en el contexto de la ordenación del territorio como quedó definida más arriba.

Voy a empezar por los municipios por ser el área más pequeña usualmente aceptada por la Administración. Dentro de los municipios existen las *entidades locales* pero no tienen ni la personalidad, ni la permanencia, ni la consideración que los municipios, por cuyo motivo prescindo de ellas sin perjuicio de que dé algún dato interesante.

Los municipios constituyen una institución histórica que ha sufrido pocas variaciones. En 1900 había en España 9.268 y en 1960 su número fue de 9.202. El paso de la vida rural a la urbana, durante este tiempo, suele medirse a través del estrato de municipios de menos de 10.000 habitantes, en que la población se dice que es típicamente rural. En tal estrato había en 1900 el 98 por ciento de los municipios de España y en él vivía el 68 por ciento de la población; en 1960 había en el mismo estrato el 95 por ciento de los municipios (casi igual que antes) y el 43 por ciento de los habitantes (muchos menos que antes, en términos relativos). Mientras que la población española casi se ha duplicado entre 1900 y 1970, la del estrato de municipios de menos de 10.000 habitantes prácticamente ha permanecido estacionaria, lo que prueba, a través de la emigración rural, la profunda transformación urbana habida en el país.

Pero lo dicho es de sobra conocido. Aquí se pretende hacer hincapié en el hecho de que aún (en 1960) el 95 por ciento de los municipios son menores de 10.000 habitantes. Esto es, de los 9.202 municipios (de 1960) hay 8.779 que no reúnen, cada uno, un contingente humano capaz de crear aglomeraciones urbanas entendidas en el sentido expuesto en la sección anterior. Más aún, 5.266 municipios no alcanzan (en 1960) la cifra de 1.000 habitantes, cifra con la que no es posible constituir un cuadro de directivos capaces de impulsar el desarrollo de estas áreas consideradas separadamente. A estos bajos contingentes humanos hay que unir el hecho, también conocido, de que la emigración rural suele implicar a los más capaces y agresivos en la acción económica, por lo que en esos pequeños municipios sólo quedan viejos y otras personas que realmente son incapaces de promover cualquier tipo de desarrollo. Se trata, por ello, de "áreas de subdesarrollo desesperanzado".

El problema se agiganta al considerar las "entidades" contenidas en cada muni-

cipio y que, poco más o menos, vienen a representar los diversos núcleos —extraordinariamente pequeños a veces— que existen y que es usual no tenerlos en cuenta por el uso mayor que se hace de los municipios en las clasificaciones estadísticas. A este problema dediqué un trabajo ("Distribución de la población por municipios y entidades". Estadística Española n.º 25, 1964), sobre los datos del Censo de 1950; en el de 1960, el INE ya tuvo en cuenta las "entidades" y, para tal fecha, y aún para la actualidad, puede decirse que en España existen más de 68.000 entidades o núcleos de población de todo tamaño en que prácticamente el 99 por ciento no reúne ese mínimo de población para llevar a ellas los servicios de nuestro tiempo (Téngase presente que en estas "entidades" se incluyen hasta grupos de tres o cuatro casas que, a veces, suelen estar dispersas). Otra información también interesante es que, en 1960, el 57 por ciento de la población española vivía en *entidades* menores de 10.000 habitantes. Para 1970 no se conocen aún los resultados.

La conclusión que se deduce de todo lo anterior es que el sistema de asentamiento de la población española necesita de una profunda revisión, revisión que viene produciéndose espontáneamente mediante el éxodo rural el cual no se orienta siempre del modo más adecuado para lograr otra estructura geográfica más lógica, más humana, habida cuenta que esta corriente emigratoria está polarizada fuertemente hacia destinos muy concretos: las más grandes urbes del país.

Hay que reconocer la existencia de muchas divisiones comarcales en España. Pero así como los municipios permanecen invariables —con las excepciones que, por escasas, no hacen al caso— las comarcas, aunque sea tras un proceso de tanteo, debieran ser también fijas y universales para toda organización administrativa a este nivel. Tal vez el nexo de unión de municipios que más debiera influir para integrar una comarca sea el humano; la comunicación entre las gentes por razones comerciales, sanitarias, educativas, de transportes, en esencia todo lo humano, debe gozar de prioridad frente a otros elementos o factores también dignos de consideración.

Quizás el factor más integrador de una comarca sea la presencia de un núcleo en el que descansa la capitalidad de ella; si este núcleo es generalmente reconocido como capital de hecho, la constitución de la comarca ofrecerá pocas dificultades. Posiblemente la fijación previa de las capitales de comarca hecha recientemente por la Presidencia del Gobierno, a través de su Oficina de Planes Provinciales, pueda convertirse en un fértil camino para llegar a la comarcalización del país.

Pienso que unas 300 comarcas puede ser una cifra adecuada para los fines de ordenación del territorio. En realidad, algunas más o menos no afectan al *propósito* principal de la comarca que debe ser básicamente el *desarrollo de la cultura urbana de las áreas rurales*. Esto puede conseguirse si, en cada provincia, por término medio, se eligen 5, 6 ó 7 cabeceras de comarca y sobre ellas se aplica una acción drástica de urbanización en el más amplio de los sentidos y a ello se une una eficiente política de creación de puestos de empleo en ellas. Creo que el efecto inmediato será la conversión de estas cabeceras de comarca en núcleos de atracción de emigrantes de la propia comarca con lo que se evitaría la masiva concentración humana de Madrid, Barcelona, etc.

La acción sobre las capitales de comarca debe ser fuertemente percibida por la población emigrante en el menor plazo de tiempo posible. De aquí que si los recursos del país no permiten concentrarse de ese modo en tantas capitales de comarca se debiera proceder por etapas; en la primera, por ejemplo, se actuaría sobre un determinado número —seleccionado fundamentalmente en las provincias emigrantes— y después, ante una realidad ya probada, se actuaría sobre el resto.

Prescindiendo de las habituales competencias de los ayuntamientos, que otros técnicos conocen mejor que yo, pienso que la comarca, integrada por municipios —posiblemente por el método de mancomunidades mejor que por el de fusiones y agregaciones que rompería la línea histórica defendida más arriba—, debe tener o cumplir los siguientes objetivos:

a) Impulsar la creación de uno o varios núcleos urbanos, o sea, lo que algunos llaman “llevar la ciudad al campo”.

b) Promover el espíritu de la comarca, a través de todos los medios factibles, principalmente el de la colaboración y participación —directa o indirecta— de todos sus habitantes en la gestión y en la creación de un futuro aceptable.

c) Facilitar, mediante las necesarias comunicaciones, el acceso fácil de todos los núcleos rurales o entidades de población a la capital de la comarca para la utilización de todos los servicios en ella existentes.

d) Predecir el crecimiento de la población de la comarca y prever su asentamiento en la propia comarca o fuera de ella; en este último caso con la adecuada subvención.

e) Crear un equipo de técnicos que, por una parte, sepan estudiar el desarrollo o evolución de los principales fenómenos que afectan al hombre y son controlables por él y, por otra, sepan proponer soluciones coordinadas con las de ámbitos o áreas superiores para anticiparse al futuro. Por ejemplo, pueden tratar sobre los temas siguientes: 1) conocimiento de la realidad económico-social mediante estudios sectoriales y obtención de indicadores económicos seleccionados, con el fin de dominar los problemas estructurales y conyunturales, 2) movilidad demográfica y formación profesional en la orientación adecuada, 3) vías comarcales de comunicación y medios de transporte, 4) planificación del desarrollo comarcal y 5) memoria anual o bianual que exprese las características y problemas de la comarca, así como la acción de la Administración Pública ejercida durante ese período y la prevista para el futuro inmediato.

f) Mejorar el entorno rural, hasta conseguir romper la relación: Agricultura o Pobreza.

g) Establecer una conexión eficiente con los municipios, como entes menores, y con la provincia, como ente superior.

h) Dar un sello personal (comarcal, en lo posible) a los asentamientos humanos.

En los objetivos anteriores hay alguno de especial significación. Tal vez, en este sentido, yo colocaría en primer lugar el relativo a la creación de un equipo de técnicos que estudien la comarca y planifiquen su futuro. La relevancia de este tema procede del hecho bien conocido de la tremenda succión de la Administración Central

sobre todo funcionario que destaca en su especialidad. Así ocurre que, de un lado, la emigración deja a la comarca sin sus mejores hombres y, de otro, la Administración se lleva a los mejores funcionarios. Todo esto da lugar a que en la comarca no existe ese personal preparado y capaz de llevar a cabo el cambio que hay que realizar. Sólo quedan hombres sin iniciativa, sin formación, sin empuje, sin imaginación, etc., con lo cual todo el proceso de cambio deseado puede resultar una utopía. Al faltar el hombre —el principal recurso, el recurso por excelencia— falta todo y un aumento en las inversiones o en las finanzas locales, orientadas y controladas desde Madrid y manejadas localmente por grupos, a veces caciquiles, que ni aún residen en la comarca, pueden conducir al fracaso y, en consecuencia, a un mayor éxodo rural. El objetivo de conseguir la fijación en las capitales de comarca de un grupo de técnicos —maestros, profesores, peritos, ingenieros, economistas, sociólogos, estadísticos, etc.— debe ser tomado tan en serio, o incluso mucho más, como la realización de obras de infraestructura y de creación de centros de educación, sanidad, esparcimiento, etc.

Otro aspecto interesante entre los objetivos relacionados es el de conseguir una personalidad urbanística para la comarca, aunque ello suponga luchar contra especuladores y burladores de las leyes del suelo y de la vivienda, en aquello que tales leyes tengan de bueno.

Con más de un siglo de existencia, las *provincias* son entes administrativos que gozan por lo general de aceptación. Parece, pues, recomendable su conservación aunque, como en el caso de los municipios, necesite alguna revisión en sus funciones y competencias, dada la nueva estructura de áreas y núcleos que se está promoviendo.

La creación de las comarcas, con las funciones a ellas asignadas, hace que el trabajo de las provincias se vea altamente simplificado, al no tener que relacionarse directamente, ni la Diputación ni el Gobierno Civil, con cerca de 200 Ayuntamientos que, por término medio, vienen a corresponder a cada provincia (ahora se relacionarían con 5 ó 6 comarcas), con lo cual el trabajo de los entes provinciales puede ganar en profundidad, que es lo que, en esencia, se pretende mediante esta propuesta.

La misión de la provincia, desde el punto de vista de la ordenación del territorio, debe tener un esquema de funciones análogo al de la comarca, pero con las modificaciones que le confiere el hecho de encontrarse en un escalón jerárquico superior. Siempre pensando en la ordenación del territorio, debe atender a los siguientes requerimientos:

a) Coordinar la acción y los planes de las comarcas, a la par que orientarlos al cumplimiento de los objetivos de la provincia, sobre todo en los siguientes puntos: 1) Seleccionar núcleos cuya urbanización inmediata debe ser prioritaria; 2) Crear redes de comunicaciones entre los municipios y su capital de comarca, así como entre estas capitales y la de la provincia; 3) Promover la creación del ambiente urbano en los núcleos seleccionados; 4) Promover, asimismo, la creación de puestos de empleo, especialmente en las capitales de comarca y 5) Asesorar a los equipos de estudios que han de formarse en cada comarca.

b) Crear un servicio de estudios a nivel provincial para que, juntamente con los de las comarcas, se llegue al pleno conocimiento de los problemas existentes en la provincia y se propongan las soluciones adecuadas. Una Administración coordinada y que trabaje de este modo implicará el uso de ordenadores y el recurso habitual a las investigaciones estadísticas. En España, y en nuestra época, tales equipos de trabajo —bien coordinados— son una necesidad a nivel provincial. Hay que pasar de la improvisación a la previsión.

c) Cuando se estime necesario, proceder a la creación de áreas metropolitanas o ciudades en constelación dentro de la provincia, teniendo bien presente que lo importante en una provincia no es tener grandes ciudades en constelación, sino ciudades que hagan confortable la vida del hombre.

d) La capital de la provincia debe poseer todos los servicios que demanda la cultura moderna y que, por razones obvias, no pueden prestarse en las capitales de comarca.

e) Realizar estudios económico-sociales para conocer la realidad, mantener una vigilancia estrecha de la evolución coyuntural de los principales aspectos socio-económicos, predecir el futuro de las principales variables y proponer medidas alternativas de previsión, coordinadas con las comarcas, por abajo, y con las regiones y el país, por arriba, que orienten al político en la toma de sus decisiones.

f) Vigilar y orientar los movimientos de población, dando impulso a los movimientos intracomarcales e intraprovinciales y recurrir a los extraprovinciales cuando ello se considere conveniente para el bienestar de la población y para la igualdad en sus principales aspectos económicos y sociales.

g) Proponer objetivos de desarrollo provincial, orientados más hacia el bienestar humano que hacia la creación de riqueza con total olvido de dicho bienestar. En estos objetivos se prestará especial atención a impulsar y complementar, desde el escalón provincial, la acción de las comarcas.

h) Dar unidad y personalidad a la provincia.

Más puntos podrían añadirse a los anteriores, pero lo dicho es suficiente para marcar la línea de pensamiento que se pretende desarrollar aquí. Lo más característico de todo tal vez sea la exigencia que se establece de crear un completo servicio de estudios económico-sociales que muy pocas provincias pueden presentar actualmente. Sólo el conocimiento de la realidad y el señalamiento de unos objetivos para el futuro pueden conducir a fijar la política que partiendo de aquella realidad conduzca a tales objetivos.

En cuanto a las *Regiones*, hay que señalar el poco interés que les ha venido prestando la Administración, como lo prueba el hecho de que hay en España divisiones en Regiones para todos los gustos y todos los disgustos, sin que, por otra parte, se trate de un escalón utilizado por todos los Departamentos Ministeriales ni otros organismos.

Necesariamente he de abordar el tema de la división del país en regiones, tema que me llevará, con todos los riesgos consiguientes, a ofrecer una solución más entre las que ya se han utilizado o propuesto. Antes, sin embargo, de entrar en la propues-

ta de división quiero criticar las denominadas "Regiones históricas" que frecuentemente se utilizan en ciertas publicaciones tanto oficiales como privadas. Prescindiendo del hecho de que tales "regiones históricas" no se refieren a una época histórica común —lo cual, en sí no es muy relevante, si ciertamente existe en cada región esa pátina de unidad que puede dejar el paso del tiempo— hay que resaltar la circunstancia de que algunas de tales regiones son realmente históricas y su población siente esa historia y siente su región, pero en otros casos yo no acabo de ver ni la historia ni el sentir de la población por el área regional en la que la han insertado. He aquí unas preguntas de difícil respuesta desde el punto de vista histórico: ¿Por qué se conserva el Reino de Murcia —con sus dos provincias de todos conocidas— y nadie se sirve del Reino de Granada ni del Califato de Córdoba cuando, sobre todo, este último llegó a ocupar en su tiempo la cima de la civilización? ¿Por qué es frecuente que al Reino de León se le asigne unas veces tres provincias y otras cinco?.

Desde el punto de vista de la población que habita esas denominadas "regiones históricas" hay que reconocer el hecho de que es frecuente encontrarse con habitantes (nativos) de una "región" que ignoran su existencia o que no la sienten. Por ejemplo, los nativos de Albacete no afirman ser "murcianos" ni los de Ciudad Real se sienten "castellanos nuevos". Unos y otros, en este caso concreto, sostienen que son "manchegos". ¿Cuándo ha tenido existencia histórica esa región denominada "Castilla la Nueva"? Y otra pregunta: ¿por qué el gran olvido de La Mancha?.

Naturalmente, el tema de las regiones, ya sean "históricas" o no, ha sido tratado con cierta extensión y muchos investigadores, para sus estudios, han utilizado diversas agrupaciones de provincias. Un trabajo interesante al respecto es el de Perpiñá Grau ("La problemática de delimitación espacial o regional". Boletín de Estudios Económicos, Agosto, 1971), quien ha comparado todas las divisiones últimamente empleadas destacando las coincidencias y los desacuerdos entre ellas. De este estudio se deduce la no existencia de una uniformidad en la división regional. Yo pretendo proponer una más sin otro propósito que completar este trabajo y en la seguridad de que convencerá, como todas las divisiones, a pocos lectores. Antes de hacer la propuesta he de señalar que he procurado compaginar los siguientes elementos: historia, personalidad, proximidad, sentir la existencia del área, futuro, relaciones demográficas y dimensión del área (superficie y población).

Las regiones propuestas, con sus provincias integrantes, sus capitales y los datos de superficie y población son los de la tabla 1.

Puede verse que las regiones con más raigambre —tales como Galicia, Aragón, Cataluña, Extremadura, etc.—, han sido mantenidas; que a Madrid le han sido incorporadas las provincias vecinas sobre las que ya está ejerciendo influencia muy directa la capital de la nación en su avasallador crecimiento; que Andalucía ha sido dividida en dos partes por su excesiva extensión y porque los problemas humanos y económicos de una y otra parte son bien diferentes; y, finalmente, que algunas capitales no han sido señaladas, cuestión que puede resolverse por acuerdo o bien acometiendo la Administración la construcción de ciudades nuevas en donde deje la impronta de la racionalidad en la construcción y urbanización. Insisto, no obstante, en

TABLA 1.

REGION	PROVINCIAS	CAPITAL	SUPERFICIE 10 ³ Km ²	POBLACION 10 ³ HABITANTES
1. GALICIA	La Coruña Lugo Orense Pontevedra	Santiago	29	2.603
2. CANTABRICA	Asturias Santander	(?)	16	1.421
3. VASNONAVARRA	Alava Guipúzcoa Vizcaya Navarra	(?)	17	1.773
4. CASTILLA	Burgos Logroño Soria	Burgos	29	758
5. LEON	León Palencia Valladolid Zamora Salamanca	Valladolid	54	1.887
6. ARAGON	Huesca Zaragoza Teruel	Zaragoza	48	1.106
7. CATALUÑA	Lérida Gerona Barcelona Tarragona	Barcelona	28	3.926
8. CENTRAL	Avila Segovia Madrid Guadalajara	Madrid	35	3.224
9. EXTREMADURA	Cáceres Badajoz	Mérida	42	1.378
10. LA MANCHA	Ciudad Real Toledo Cuenca Albacete	(?)	67	1.792
11. LEVANTE	Castellón Valencia Alicante Murcia	Valencia	35	3.821
12. ANDALUCIA OCCIDENTAL	Córdoba Sevilla Huelva Cádiz	Sevilla	45	3.251
13. ANDALUCIA ORIENTAL	Jaén Granada Málaga Almería	Granada	43	2.641
14. BALEARES	Baleares	Palma	5	448
15. CANARIAS	S. C. Tenerife Las Palmas	(?)	7	945

el hecho de que la eficacia de ésta u otra división en regiones radica en que sea aceptada por la población que ha de integrarlas. Por tanto, la división propuesta no pasa —ni pretende pasar, por supuesto— de la expresión de mi particular modo de pensar.

¿Cuál debe ser la misión de las regiones?. Sobre este particular hay demasiada literatura que nos releva de repeticiones innecesarias. Existe en España una extendida opinión sobre la mayor participación de las regiones en la creación y desarrollo de su personalidad, de una parte, y, de otra, sobre la conveniencia de un proceso conjunto de desconcentración y descentralización administrativas. Es, pues, éste de las regiones un escalón hoy necesario en la gestión articulada del país, si bien, habida cuenta que algunas regiones están más “hechas” que otras, tal vez resulte conveniente hacerlas entrar en juego de un modo gradual o por etapas para fijar de un modo más preciso el papel que han de desempeñar, en los aspectos socio-económicos y de la ordenación del territorio, y cómo su acción ha de engranarse con la de las provincias y con la Administración Central.

En general, y con pocas excepciones, cada región controlaría, coordinaría y complementaría la acción administrativa de 3, 4 ó 5 provincias, lo que descargaría a los Departamentos Ministeriales de un conjunto de actividades, cuyo actual desenvolvimiento carece de fluidez por la cada vez mayor intervención del Estado en todos los ámbitos de la vida. La misión de estas regiones puede diseñarse, *mutatis mutandi*, mediante la adecuada generalización del cometido de las provincias. Pueden hacerse a nivel regional, por ejemplo, estudios y planes a mayor escala, así como una distribución geográfica de ciudades en compacto o en constelación que resulte lo más eficaz posible para el bienestar del hombre.

8.— EL CASO DE MADRID

En esta sección me voy a referir casi exclusivamente a Madrid, de una parte por tratarse de la metrópoli mayor de España y, de otra, por ser de la que mayor información poseo. No obstante, mucho o todo de lo que aquí se va a decir es trasladable a otras grandes ciudades, como Barcelona, Bilbao, Valencia, Sevilla, etc. El rápido y vertiginoso crecimiento de estas ciudades, con estructuras urbanísticas anticuadas y sin visión de futuro, las han convertido en verdaderas ciudades-problema en que toda acción emprendida en ellas se convierte prontamente en suscitadora de dificultades más acuciantes aún.

Bien sabido es que en Madrid se acumula hoy toda la suerte de problemas, entre los que pueden entresacarse el chabolismo, la escasez de viviendas, el exceso de automóviles privados, la lentitud de la circulación, la virtual inexistencia de estacionamiento en las áreas céntricas, la contaminación atmosférica, los ruidos, la congestión, la masificación, la anarquía arquitectónica, la anarquía en el trazado de redes viarias, etc. Todo tiende en Madrid a convertirlo en un enorme “bottleneck” del que difícilmente escapará por la vía que se viene practicando actualmente y que parece proseguirá en el próximo futuro. Joaquín Calvo Sotelo, con el título “Apar-

camientos", decía en ABC (febrero 1971): "El hacinamiento será la gran maldición que pesará sobre nuestros hijos y nietos". ¿No estamos haciendo, pienso yo, todo lo posible para que esa maldición del hacinamiento caiga también sobre nosotros mismos?.

Muchas voces, de todo tipo de formación, claman casi a diario por una solución para ese Madrid que se está viniendo abajo, que ya es insoportable para la vida humana. Un técnico en estos temas, Fisac, escribe:

"No puedo evitar un escalofrío de espanto cada vez que miro el plano de "Asentamiento de población" del plan de urbanismo vigente actualmente en Madrid, en el que se prevé, en términos generales, duplicar la densidad actual, ya hoy sofocante y muy deficitaria de servicios, en el centro de la ciudad y los barrios periféricos" (ABC, 20-VI-71).

Estas opiniones —entre las infinitas que podrían hoy relacionarse— dan mayor generalidad a la que yo tengo sobre la gran ciudad española en el presente. A pesar de todo, Madrid sigue creciendo a una tasa espeluznante y sigue siendo la gran receptora de emigrantes de áreas rurales y ciudades pequeñas en que la vida, además de pobre, es peor y sin esperanza, al menos por ahora, de un desarrollo perceptible. Esta poderosa fuerza de atracción sobre todo el que quiere progresar materialmente agrava de un modo tremendamente acelerado el cúmulo de sus problemas presentes.

Todo lo dicho, referido a Madrid, puede extenderse fácilmente a otras grandes ciudades. Mientras que la población española está creciendo en conjunto a un 1 por 100 anual, Madrid crece al 4,3 y Barcelona al 3,3. Estas tasas de crecimiento desbordan el poder de previsión de organismos más o menos rutinarios y, así, ocurre que es frecuente que se llegue tarde incluso a la solución a corto plazo.

Pero el mayor problema surge cuando se piensa en el futuro. Se ha dicho que para el año 2.000 Madrid tendrá unos 6 millones de habitantes (el 15 por ciento de la población española). Habrá, pues, que buscar alojamiento, y todo lo que implica, para 3 millones de personas más. ¿Qué será de Madrid?.

A pesar de todo, si no se aplica una política diferente, Madrid seguirá creciendo, simplemente porque las posibilidades de progreso de muchos españoles son mayores e incluso las condiciones de vida, aunque sea en Orcasitas, son mejores en la capital que en sus rústicos poblados. Lo que sí ocurrirá en un futuro próximo, y ya hay sobrados síntomas de ello, es una tremenda paradoja que ya es frecuente en otros países, a saber, que los protegidos de la fortuna —quienes claman más por resolver los problemas actuales— abandonarán el centro de las ciudades para ir en busca del campo; aquellos centros se convertirán en lo que en España llamamos suburbios.

En mi opinión, que no es sólo la mía, la política que se practica en Madrid, en el Gran Madrid, además de tremendamente onerosa para el país, sólo resuelve algún problema a corto plazo. Realmente se están agigantando los problemas porque cada vez hay que enténderselas con una masa humana mayor y con un "stock" de automóviles creciente por lo visto hasta límites inconcebibles.

Realmente, el problema de las grandes ciudades no es de fácil solución. Yo la

veo a través del freno de su crecimiento desmesurado y, donde sea posible, del paso de la ciudad en compacto tradicional y a la ciudad en constelación. Ello exige una planificación en que predomine la imaginación y el sentido común. La solución espontánea, manipulada fuertemente por los especuladores del suelo, llevará el abandono de esas ciudades por quienes puedan hacerlo. Pero esta solución espontánea la considero desgraciada por producirse tras haber efectuado cuantiosas inversiones y debido a haberse creado un ambiente totalmente inhóspito para la vida humana cuando, *precisamente*, lo que se debía haber estado persiguiendo era lo contrario. La huida, el abandono de las grandes ciudades por los habitantes que puedan hacerlo (París ya ha perdido 100.000 habitantes en sólo dos años al parecer por una propulsión hacia la "banlieue") será uno de los fracasos más estrepitosos de la civilización actual.

¿Acaso me he echado a soñar y todo lo anterior es pura fantasía? Pienso que no. El Ministerio de la Vivienda, a través de la Dirección General de Urbanismo, ha llevado a cabo tres encuestas. De la efectuada "entre el público en general" puede leerse esto: "Un 45 por ciento de los residentes en Madrid dicen que les gustaría cambiar de ciudad, pero también los residentes de municipios pequeños desearían ir a vivir a ciudades mayores". Esto es, cada uno a su nivel va, en un nomadismo aberrante, buscando un objetivo que cada vez parece resultar más inalcanzable.

9.— LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Esta sección está dedicada a hacer un breve resumen de las características actuales, centradas en sus defectos, de las Administraciones públicas —Central, Provincial y Municipal— para proponer seguidamente un esquema de organización que, a mi entender, resolvería muchos de los problemas presentes.

Entre todas las características interesan las siguientes:

1.— Existe una tendencia absorbente de la Administración Central, dado que en 1881-85 las Corporaciones Locales participaban con el 28,5 por ciento de todos los gastos públicos, mientras que en 1965-68 tal participación había quedado reducida, de un modo progresivo, al 11,1 por ciento.

Consecuencia de ello, como prueba del centralismo exagerado existente, se puede sostener que, bien o mal, casi todo se resuelve en Madrid y a Madrid hay que acudir para resolver casi todos los problemas de cualquier rincón del país.

2.— Aquella reducción progresiva de las Corporaciones Locales les resta personalidad en el contexto nacional y las hace prácticamente impotentes en la resolución de problemas de envergadura que las afectan. En otros aspectos, y tal vez por la misma causa, la centralización absorbe funciones que deberían ser llevadas a efecto por las Corporaciones Locales. Hay, pues, una falta de puesta al día en estos órganos que, sobre todo en la Administración Municipal, está clamando por su equiparación con los órganos de la Administración Central. Naturalmente, es difícil poner al día y ceder funciones a unos Municipios aquejados de despoblación, pero

“tratar a las Corporaciones Locales como subnormales —como se ha escrito—, es, evidentemente, la mejor forma de que acaben siéndolo en la realidad”.

3.— Una Administración tan centralizada como la española tiende, muchas veces por influencia del medio —Madrid— que rodea a sus funcionarios, a imprimir demasiada uniformidad en la vida del país, uniformidad que a veces va contra el modo de sentir y hacer de ciertas regiones. No es, pues, de extrañar que la aplicación de tal uniformismo u homogeneidad, precisamente en casos en que lo contrario resulta agradable, provoque malestares que pueden conducir a reacciones no esperadas. Frecuentemente se habla, con respecto a España, de “la unidad en la variedad” y hay que confesar —en mi opinión— que este principio no se tiene siempre en cuenta.

4.— En relación con las Administraciones Públicas hay que poner bien de manifiesto la gran escasez de información estadística existente. A pesar de que la Administración no deja de reconocer la utilidad de las estadísticas como medio de información y como instrumento de programación, es de subrayar el que no se muestra muy propicia a facilitar datos detallados sobre su propia gestión. Entre otras cosas, no se conocen los gastos de la Administración Central por Provincias y con respecto a las Corporaciones Locales, hay que servirse casi sin excepción, de los gastos *presupuestados* cuando lo que realmente interesa en los gastos *realizados*. Hay que señalar, ciertamente, que desde hace algunos años, se están publicando las Cuentas de las Administraciones Públicas, pero tales cuentas se hacen, como es frecuente, a nivel nacional y no existen, en cambio, las cuentas a nivel regional (o provincial), que tan interesantes son para conocer el impacto de estas Administraciones sobre las diversas áreas que se consideren; no es posible conocer, por ejemplo, cuánto ingresan las Administraciones Públicas por provincias de origen ni cuánto gastan por provincias de destino. Esta falta de información estadística detallada *en lo realizado* —que se contrapone con el voluminoso libro de los Presupuestos del Estado— hace que no se disponga del medio preciso para valorar la acción de las Administraciones Públicas ni conocer los entresijos de su comportamiento. Hay que admitir, pues, que nuestra Administración no es diáfana y no goza de la claridad suficiente que permita un conocimiento amplio y detallado, por parte de los administrados, de las corrientes monetarias que generan.

5.— Por último, me voy a referir una vez más al tema de las desigualdades en relación, ahora, con las Administraciones Públicas. El tema en cuestión lo voy a dividir en los siguientes puntos:

a) Existe una gran desigualdad en la distribución del gasto público local por provincias. Utilizando gastos *por habitante* se comprueba que las provincias españolas más ricas son las que tienen mayores gastos presupuestados y realizados.

Sirviéndonos de los datos de las Corporaciones Locales, para las cuales, con todos los defectos que ellos contengan, existe información se tienen los datos de la tabla 2. Teniendo en cuenta que Navarra y Alava son provincias florales y que Soria y S.C. Tenerife tampoco son comparables con el resto, por los bienes comunales de la primera y por el régimen de Cabildos de la segunda, resulta que las provin-

TABLA 2.

GASTOS LOCALES POR PERSONA Y AÑO EN 1965-68

Gastos máximos		Gastos mínimos	
Provincias	Pesetas	Provincias	Pesetas
*Navarra	4.363	Orense	280
*Alava	3.596	Lugo	443
Soria	1.612	Almería	516
Barcelona	1.599	Granada	590
S.C. Tenerife	1.474	Coruña	635
Madrid	1.359		
Vizcaya	1.343		

*Provincias forales.

cias más favorecidas por el gasto de las Corporaciones Locales son Barcelona, Madrid, Vizcaya, esto es, las más ricas del país. Del otro lado, o sea, en los gastos mínimos figuran Orense, Lugo, Almería, Granada y Coruña, a saber, provincias que destacan en el país por sus bajísimos niveles de renta por habitante.

Otro aspecto en las desigualdades de los gastos locales es el referente a tales gastos en función del tamaño de los municipios a los que corresponden. En número redondos, los grandes municipios —los de más de medio millón de habitantes— tienen unas cuatro veces más gastos municipales presupuestados que los pequeños municipios, esto es, los menores de 10.000 habitantes. Si a esto se añade la tradicional preferencia de la Administración Central por los grandes municipios a la hora de realizar en ellos obras costosas, como metro, vías elevadas y subterráneas, etc., resulta que el problema de las desigualdades es de mayor envergadura aún.

b) Las desigualdades alcanzan, en consecuencia, a los recursos, medios y acondicionamientos de los edificios, maquinaria, material inventariable y no inventariable de los órganos y oficinas de carácter público de casi todas las provincias y municipios. Hay, ciertamente, excepciones a lo dicho, pero en la gran mayoría de los casos la desigualdad es, a veces, tremendamente ostensible.

c) Pero tal vez la desigualdad más sentida es la relativa a las diferencias en remuneración y promoción de los funcionarios, cuestión que también existe dentro de la Administración Central, como lo prueba el hecho bien manifiesto de las preferencias por unos u otros departamentos ministeriales de los funcionarios de los recientemente creados Cuerpos Generales de la Administración Pública. El hecho cierto es que existen grandes diferencias entre cuerpos de distinta categoría o nivel así como entre funcionarios del mismo cuerpo e incluso con los mismos años de servicio. De

un lado, salvo excepciones, la remuneración es escasa y, de otro, es desigual. Ambos hechos ocasionan malestar que, en alguna ocasión, ha llegado a provocar situaciones de mayor o menor tensión.

Puede preguntarse qué relación guardan estas desigualdades en la remuneración con la ordenación del territorio. En mi opinión la relación es estrecha por cuanto provoca una movilidad de personas que, a veces, puede ser dentro de una ciudad —Madrid, por ejemplo— pero otras la movilidad es de una a otra ciudad ante el incentivo de percibir una mayor remuneración o de tener más oportunidades de promoción. No hay que olvidar que en Madrid, principalmente, la remuneración escasa se puede complementar con la proveniente del pluriempleo facilitado a veces por la propia Administración. Ser funcionario de varios organismos es un hecho hartamente frecuente en Madrid, de aquí que Madrid se haya convertido en la meta de casi todos los funcionarios de provincias, donde aquel pluriempleo es difícilmente existente, sobre todo en el escalón municipal.

He aquí pues, cómo este tema afecta a la ordenación del territorio, al arrastrar hacia Madrid a buen número de funcionarios, funcionarios que, por lo selectivo de las migraciones, suelen ser los mejores, ya sea en lo técnico, ya sea en lo agresivo, ocasionando que las Administraciones Locales, especialmente las municipales, se resientan en su eficacia.

Está muy extendida y aceptada la idea de la descentralización y desconcentración administrativas, por ello me orientaré hacia una propuesta de acción que remedie los defectos apuntados más arriba, limitándola, por supuesto, a lo que de modo más o menos directo afecta a la ordenación del territorio y el bienestar de la población. En esta línea se consideran los siguientes puntos:

a) Por las ventajas que, en mi opinión, puede reportar —y aún en contra de la línea básica argumental de ésta y otras secciones— la recaudación de toda suerte de impuestos debe estar unificada y centralizada. Con ello se consigue, de un lado, una mayor justicia y equidad impositivas junto con una uniformidad siempre necesaria, en este caso, de todos los contribuyentes del país; de otro lado, se evita que cada municipio, comarca, provincia o región establezca regímenes diferentes con el fin de atraer actividades o servicios que consideren convenientes para su progreso y repeler los retardatarios a dicho progreso. La libertad fiscal afectaría entonces poderosamente a la ordenación del territorio no siendo posible predecir los resultados a los que se llegaría. Es bien conocida, por ejemplo, la atracción ejercida por Navarra sobre ciertas empresas y personas que buscan los beneficios de su régimen foral. Un único centro recaudador de impuestos, con los mismos principios para todos los españoles, que extienda la ramificación necesaria por todo el país, lo considero más adecuado que una autonomía exagerada concedida, en este campo, a los entes locales, lo cual podría provocar una regresión al centralismo.

B) Si hay un sólo ente recaudador y se desea conceder autonomía a otros entes es necesario proceder a un reparto de los ingresos obtenidos de la recaudación. Ocurre que los gastos de las Administraciones Locales son en la actualidad, global y relativamente, pequeños con respecto a los gastos de todas las Administraciones y, de

otra parte, aquellos gastos, al considerarlos por provincias, prueban que la acción de las Administraciones Locales es impulsora de desigualdades regionales, en el sentido de que en las provincias con mayor renta se efectúan mayores gastos y en las de menor renta ocurre lo contrario. Parece, pues, lógico corregir estos dos defectos. Los gastos de las Administraciones Locales que, en 1881-85, representaban el 28,5 por ciento del total de gastos públicos y que en 1965-68 registraron el 11,1 por ciento, lo que prueba, como se vió, la depauperación de los entes locales con el paso del tiempo, tienen, en cambio, estos porcentajes, para 1966-68: 20,8 para Alemania, 18,3 para Francia, 18,1 para Italia, 38,6 para Holanda, 20,4 para Bélgica y 17,2 para Luxemburgo. Luego no es desatinado admitir que las Corporaciones Locales, como están concebidas actualmente, o sea, con provincias y municipios participen con un porcentaje mayor que el actual y con mayor razón si en el esquema administrativo se incluyen las comarcas y las regiones.

C) Con respecto a la distribución provincial de los gastos de las Corporaciones Locales voy a proponer un sistema que, a diferencia del existente, actuará como corrector de desigualdades y no como impulsor de ellas. Prescindo por completo de describir el modo actual de allegar fondos las Corporaciones Locales; a los efectos que persigo esta información no me interesa, salvo la evaluación cuantitativa de tales fondos; es más práctico pasar a explicar directamente el método que propongo.

Parto, pues, de los gastos presupuestados —media anual— por las Corporaciones Locales en el período de 1965-68. Estos gastos aparecen, por provincias, en la tabla 3, y se dan en su volumen total y por habitante; los datos por habitante, que se han reproducido sumariamente en la tabla 2, muestran que las provincias más favorecidas son las más ricas y las menos las más pobres. Se trata, pues, de pasar del sistema actual a otro en que la Administración Local se comporte como correctora de diferencias. Hay muchos modos de encontrar solución a este problema, yo voy a proponer uno que se basa en los siguientes criterios: a) los gastos de una provincia o de un área cualquiera están en función directa de la *superficie* de la provincia o del área, b) dichos gastos también están en función directa con el número de sus habitantes, es decir, con la *población*, y c) si se pretende que las Corporaciones Locales tiendan a eliminar diferencias en los niveles provinciales de renta, parece lógico que se introduzca el criterio de que los gastos estén en función inversa con la *renta por habitante* de cada provincia o de cada área.

En definitiva, los tres únicos criterios que se proponen para repartir por provincias el total que a ellas deba corresponder son la superficie, la población y el inverso de la renta por habitante. El porcentaje correspondiente a cada provincia puede verse en la tabla 3. La reunión de estos tres criterios para obtener el porcentaje *propuesto* de distribución se ha hecho por el método de la media aritmética simple. Una vez conocidos estos porcentajes se ha procedido —con fines de comparación— a calcular el gasto tal *propuesto* y el correspondiente gasto por habitante.

Naturalmente, como se ha dicho, hay muchos métodos para resolver este problema, si es que quiere resolverse. Yo he optado por el dicho que no es complicado y que sirve al propósito de llevar la línea argumental de mi modo de ver las cosas, sin que, por ello, trate de sostener que esta solución sea la mejor de todas.

Veamos los efectos del cambio, cosa que puede hacerse fácilmente ya que siempre se refieren los datos al mismo período de tiempo y a igual volumen de pesetas, 34.905 millones, para las Corporaciones Locales.

Me referiré primero a los porcentajes del gasto total, presupuestado o propuesto, que corresponden a las provincias, limitadas éstas a las que registran máximos y mínimos porcentajes. En la tabla 4 figura la selección de estos porcentajes máximos y mínimos para los gastos *presupuestados*.

TABLA 4.

**PORCENTAJES CON RESPECTO AL TOTAL NACIONAL DE GASTOS
PRESUPUESTADOS DE ALGUNAS PROVINCIAS 1965-68**

Máximos		Mínimos	
Provincias	%	Provincias	%
Barcelona	16,23	Guadalajara	0,41
Madrid	13,24	Palencia	0,49
Navarra	5,40	Segovia	0,51
Valencia	4,39	Zamora	0,53
Vizcaya	3,73	Teruel	0,53

En la tabla 5 se dan análogos datos, pero ahora para los gastos *presupuestos*. Aún cuando Barcelona y Madrid ostentan en ambos casos los primeros puestos, el cambio ha sido profundo, tanto en lo referente a la cuantía de los porcentajes como al resto de las provincias incluidas en las tablas. El que haya habido, por otra parte, una intensa suavización en las diferencias entre los porcentajes, se prueba mediante el simple "recorrido" (o diferencia entre el máximo y el mínimo), el cual para los porcentajes de gastos *presupuestados* es $16,23 - 0,41 = 15,82$ y para los gastos *propuestos* $4,54 - 0,78 = 3,76$.

TABLA 5.

**PORCENTAJES CON RESPECTO AL TOTAL NACIONAL DE GASTOS
PROPUESTOS EN ALGUNAS PROVINCIAS 1865-68**

Máximos		Mínimos	
Provincias	%	Provincias	%
Barcelona	4,54	Alava	0,78
Madrid	4,39	Logroño	1,06
Sevilla	3,06	Guipúzcoa	1,12
Badajoz	3,06	Gerona	1,24
Valencia	2,88	Baleares	1,29

Pero más expresiva es la comparación entre los gastos *por habitante* en uno y otro caso. En la tabla 6, se dan los gastos *presupuestos* que hay que contrastar con los presupuestados dados en la tabla 2 en la que aparecen, Barcelona, Madrid y Vizcaya en los primeros puestos mientras que ahora ocupan exactamente los últimos. El cambio es, pues, radical a pesar de que la distribución del gasto por provincias no se ha hecho por el único criterio del inverso de la renta por persona sino que se tomó en cuenta además la superficie y la población de cada provincia.

TABLA 6.

GASTOS PROPUESTOS POR HABITANTE Y AÑO 1965-68

Máximos		Mínimos	
Provincias	Pesetas	Provincias	Pesetas
Soria	4.097	Barcelona	447
Guadalajara	3.737	Madrid	451
Teruel	3.599	Vizcaya	546
Cuenca	2.931	Valencia	625
Huesca	2.810	Guipuzcoa	653

Bajo el supuesto de que se aplicara un sistema como éste para distribuir el gasto por provincias convendría una revisión periódica donde se anotarán las variaciones en población y en renta, lo que haría alterar las ordenaciones de las provincias a medida que las diferencias se vayan modificando.

Ahora bien, este sistema de distribución del gasto total de las Corporaciones Locales puede implicar, como en nuestro caso ocurre, que algunas provincias vean reducir sus gastos, cosa que difícilmente será aceptada cuando se habla continuamente de los escasos recursos de los entes locales. Veamos, por ejemplo, algunas provincias según se indica en la tabla 7.

TABLA 7.

PROVINCIAS	GASTO PRESUPUESTADO Ptas. por habitante	GASTO PROPUESTO Ptas. por habitante
Alava	3.596	1.489
Barcelona	1.599	447
Guipúzcoa	1.318	653
Madrid	1.359	451
Navarra	4.363	1.283
Vizcaya	1.343	546

El modo de evitar que el gasto propuesto sea inferior al presupuestado es multiplicar el primero por el factor constante de elevación. La provincia que requiere mayor factor de elevación es Barcelona en que el gasto presupuestado es 3,58 veces

mayor que el propuesto. La nivelación de ambos gastos, tomando como referencia este caso de Barcelona, requiere multiplicar el gasto total a distribuir por ese factor, lo que equivale a decir, en números redondos, que el gasto de las Corporaciones Locales —manteniendo el gasto público fijo— debe ser el 40 por ciento de este gasto público, con lo que se revitalizaría fuertemente la personalidad económica y administrativa de los entes locales, a la par que se alcanzaría un porcentaje más aproximado al de los países de la OCDE.

He de reconocer que la solución propuesta al problema de las diferencias en los gastos por habitante de las Corporaciones Locales, aún siendo mejor, en mi opinión, que el modo actual de proceder, es una solución muy simplista. Realmente, la solución correcta exige valorar las necesidades de la población de cada área y cuantificar las que han de ser cubiertas por la iniciativa privada y por el sector público. Este conocimiento —ya que, en definitiva, lo que importa es el hombre y la sociedad— conduciría a una solución mejor. En este sentido, en el de cuantificar la satisfacción de las necesidades de la población, se está trabajando actualmente de un modo coordinado por un grupo de países europeos. Mis limitaciones de tiempo y de medios no me permiten otra cosa que proponer una solución que podríamos llamar de emergencia que, en su día, puede sustituirse por esa otra indudablemente más precisa.

D) Acabamos de ver que para el sistema propuesto, en cuanto al gasto de los entes locales, no produzca reducción en ninguna provincia dicho gasto debe ser el 40 por ciento del gasto público total. Ello supone un cambio drástico en el comportamiento de las Administraciones Públicas; por un lado, porque las Locales recibirían una inyección de fondos que lo más seguro es que no sepan administrar con eficacia (esto tiene solución, a saber, procediendo al cambio de un modo suave a lo largo de varios años) y, de otro, porque la Administración Central vería muy mermada su actividad al bajar tan ostensiblemente sus fondos de maniobras.

Pero la Administración Central podría mantener su nivel actual si se logra aumentar el volumen a montante de los ingresos públicos. Un aumento adecuado de estos ingresos haría reducir la participación relativa de las Corporaciones Locales cuando su participación absoluta permanezca fija. En 1965-68 el volumen de los gastos de las Administraciones Públicas ascendió, por año, a 313.020,3 millones de pesetas; yo pienso que, incluso sin modificar la legislación actual, se puede llegar a cifras más elevadas con tal de que el sistema recaudatorio sea simplemente más eficaz. Quiero llamar la atención sobre el hecho difícil de probar por carencia de información estadística rigurosa de que la presión fiscal recae básicamente sobre la clase media. La evitación del fraude fiscal por parte de las clases altas, haría subir sensiblemente el montante de ingresos de las Administraciones Públicas a la par que se practicaría una mayor justicia impositiva.

E) En el apartado C) se ha propuesto un sistema en virtud del cual las Corporaciones Locales pasen de impulsoras de desigualdades provinciales en la renta por habitante a correctores de tales desigualdades. Pero este sistema considera a toda la provincia en su conjunto y, por tanto, no tiene en cuenta las desigualdades existentes entre los municipios según su tamaño, desigualdades que se manifiestan de

modo que a medida que aumenta el tamaño de los municipios son mayores sus gastos por persona. Esto, que es característico de todas las provincias españolas, puede evitarse mediante un reparto apropiado del contingente asignado a cada provincia entre sus diversos municipios de manera que los más beneficiados sean aquellos en que se desee promover la urbanización "in situ" junto a un desarrollo humano deseable según las líneas que desde el principio de este trabajo se vienen marcando.

La idea esencial que preside lo anterior es sustituir una discriminación entre municipios que ha conducido y está conduciendo a una ordenación irracional o antihumana del territorio, por otra discriminación que llevará, en mi opinión, a formas de vida más apetecibles.

F) La Actual Administración Pública se ajusta al esquema jerárquico siguiente: Estado, Provincia, Municipio. Bajo este contexto se ha escrito lo anterior. Sin embargo, ya hubo ocasión de hablar de las comarcas e incluso de las regiones, entes que parece van penetrando, lenta pero inexorablemente, en la mentalidad española.

Creo, pues, que hay que pensar en una Administración en que sus componentes jerárquicos sean: Estado, Región, Provincia, Comarca, Municipio. Con vistas al futuro, más o menos lejano, este esquema de organización merece algunos comentarios en relación con lo dicho en apartados anteriores.

En mi opinión, que no es sólo mía, hay que proceder sin prisa, pero sin pausa, a la descentralización y desconcentración política, administrativa y económica. La medida, la prisa y la pausa ha de marcarlas el político, quien debe poseer conocimiento del sentir de los españoles sobre estos aspectos y sobre sus deseos de participación en la gestión pública.

Pienso que la instauración de la figura de la comarca puede ser el medio más eficaz de esa participación de los de abajo y de conseguir una ordenación del territorio más humana. Hay que depositar confianza en estas instituciones inferiores y elevarlas de rango, tanto en lo administrativo, como en lo económico y en lo social, e incluso en lo político. Hay que cortar o frenar la costumbre de tener que ir a Madrid a resolverlo todo. Pero, sobre todo, y en lo que a este trabajo respecta, hay que suministrar a estos entes los recursos necesarios para que puedan andar solos en casi todas las ocasiones; sólo en las extraordinarias debieran acudir al escalón superior. Pero este flujo de recursos que debe llegar a las comarcas, ha de engarzarse en el de su correspondiente provincia y con los de los municipios que integren la comarca. Pienso que, sin necesidad de asignar recursos adicionales a las comarcas, éstas deben participar de los de sus municipios y controlar, estudiar planificar y ejecutar todo lo realmente importante que ocurra en su ámbito. Los municipios de cada comarca deben participar en la gestión de la comarca, y las comarcas de una provincia deben participar en la gestión de la provincia.

¿Que figuras —personas o instituciones— deben llevar a cabo estas tareas y cómo deben engarzarse los distintos escalones para que todo se produzca con fluidez y sin excesivas sumisiones personales?. Esto es una tarea que creo no debe abordarse aquí porque es absurdo llegar a demasiados detalles en ideas y propuestas de las que no se sabe si serán llevadas a la realidad.

Lo que sí quiero manifestar es mi deseo de conseguir para España la aplicación real del principio “unidad en la variedad” junto con la plena realización del hombre en cualquier rincón de la patria.

G) Todos los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas deben ser conocidos. Los datos “a priori”, esto es, los Presupuestos, en vez de ocupar publicaciones tan voluminosas, debieran ser lo más reducidas posible, dado que los Presupuestos —tal vez por no estar lo suficientemente bien confeccionados— señalan al gasto un camino que difícilmente puede siempre cumplirse. Cuanto más detalladas sean las previsiones de gastos públicos más rigideces se imprimen a la acción de la Administración Pública, y, así, cuando no hay coincidencia entre esas previsiones y la realidad de la acción no hay más que dos caminos: o detener la acción ante la rigidez impuesta por el Presupuesto o burlar aquellas rigideces presupuestarias.

Los Presupuestos los entiendo yo como indicadores de la política económica de las Administraciones Públicas, por ello he opinado que se marquen los rasgos más significativos de dicha política, lo que implicaría un Presupuesto breve, esto es, con pocas rúbricas y con pocas páginas. Sin embargo, los gastos (y los ingresos) *realizados* deben publicarse con tanta extensión como sea necesaria para que los administrados puedan saber con toda exactitud cómo se les administra. Pienso, por ejemplo, en que deben conocerse los *ingresos reales* por provincias o por comarcas de origen, así como por sectores económicos de origen, e incluso por personas naturales o jurídicas de donde proceden, cuando tales personas son relevantes por el volumen de su riqueza o renta con el fin de conocer cómo participan en la satisfacción de las necesidades públicas. Asimismo, es preciso conocer los *gastos reales* por provincias o comarcas de destino, por sectores económicos o sociales de destino e incluso por personas naturales o jurídicas que son perceptoras de aquellos gastos de la Administración. Pienso que debiera publicarse, por ejemplo, la lista de funcionarios que perciben de la Administración —por cualquier órgano o institución pública— más de medio millón de pesetas anuales. A su vez, debe publicarse la distribución estadística en que se relacionen los niveles de ingresos por estratos con el número de funcionarios pertenecientes a cada estrato.

Debe llegarse también a la ampliación de las Cuentas de las Administraciones Públicas en el sentido de que en ellas figuren las distintas provincias españolas para la Administración justifique cuantitativamente ciertas acciones provinciales.

En resumen: las Administraciones Públicas se deben distinguir por una claridad exquisita y minuciosa en la divulgación detallada de sus ingresos y gastos *reales*. Todo debe ser diáfano y transparente, a la vez que totalmente asquible a cualquier administrado.

H) De un modo general se trató en otra sección el tema de las desigualdades existentes en la remuneración del trabajo, desigualdades que dan para España una relación de 100 a 1 cuando en algunos países nórdicos, por ejemplo, parece ser de 4 a 1. Con respecto a los funcionarios de la Administración Central y de las Corporaciones Locales no se sabe —al menos, yo no lo sé— la relación que define el abanico de salarios. Tampoco se conoce la distribución estadística de los funcionarios

según sus salarios, por supuesto. Pero si no con cifras, está bien constatado el hecho de que existen profundas diferencias.

A mí me preocupa el problema de la emigración por cuanto, al ser selectiva, las áreas emigrantes están condenadas irremediablemente a la pobreza. Un elemento importante en provincias es el funcionario público por el hecho de ser, si es competente, quien pone en marcha lo que la Administración dispone. Por tanto, si el funcionario eficaz de provincias observa que sólo en Madrid es donde puede prosperar o llegar más lejos, se irá a Madrid, ya sea por él o bien por sus hijos. Con gran frecuencia pienso en el maestro nacional destinado en un mísero poblado, donde todo progreso es inexistente; este maestro o abandona su puesto —cosa bien frecuente— o inicia la escalada hasta llegar a Madrid. Muchas veces esta acción viene provocada por inadaptación al medio, otras por sus propias ansias de progreso y otras por buscar un porvenir más elevado a sus hijos. También pienso con frecuencia que, así como en cierta época —la de la gran escasez de todo— se concedió a los funcionarios de Madrid y Barcelona (no sé si hubo más agraciados) un “plus por carestía de la vida”, ahora, con estos maestros y otros funcionarios similares, se debería proceder de modo análogo concediéndoseles ciertas ventajas e incentivos, entre los que se deberían incluir vacaciones, gratificaciones especiales y un trato especial a sus hijos a cualquier nivel de enseñanza (y en cualquier área del país o extranjero). Sigo pensando que de este modo, la Administración tal vez lograría retener en ciertos pueblos a unos hombres que no sólo prestan un servicio en lugares inhóspitos, sino que, además, realzan con su presencia dichos lugares y pueden impulsarlos al progreso.

El declinar de un pueblo se debe tanto a sus propios habitantes, en general, como a sus funcionarios, en particular. Misión de la Administración es retener en estos pueblos a los funcionarios eficaces para poder llevar a cabo en ellos las tareas que puedan levantarlos.

¿Qué la vida en Madrid y Barcelona es más cara?. Cierto. Pero también es mejor. ¿Cambiaría un funcionario de Madrid esta ciudad por Fuente de la Lancha (Córdoba), pongo por caso, sólo porque aquí la vida es más barata?. No tengo poder en la Administración para ofrecer este cambio a los altos funcionarios de Madrid (o de Barcelona), pero si alguien que pueda acoger la idea que la lleve a la práctica y observe el resultado.

Insisto, pues, en el principio de que la retención de las emigraciones y, en definitiva, la ordenación del territorio, exigen pagar más, *en términos absolutos*, a los funcionarios que radican en los pueblos que hoy consideramos como inhabitables. Esto es lo que se vino haciendo justificadamente con los funcionarios que trabajan, en las colonias por los países que las tuvieron.

Por otra parte, de un modo general y manteniendo el principio dicho en otro lugar, hay que reducir tanta desigualdad en las remuneraciones de los funcionarios como la actualmente existente, remuneraciones que deben clarificarse y divulgarse en todo lo posible, y eliminar el fatídico pluriempleo que tanto rebaja la productivi-

dad y la eficacia. Pero como el pluriempleo viene incitado por la baja remuneración en general y por la ambición cada vez más desatada por la orgía del consumo, la manera de acabar con és es cortar o frenar estas causas de incitación.

I) En otra parte se habló de las Oficinas o Centros de estudios económico-sociales que debe impulsar la Administración. En el esquema orgánico propuesto: Estado, Región, Provincia, Comarca, Municipio, hay que señalar que, salvo muy pocos grandes municipios que pueden organizar estos Centros de estudios —es de destacar aquí el caso de Barcelona— los restantes no pueden abordar esta tarea de promoción hoy tan necesaria. Casi el 75 por ciento de los municipios españoles, como ya se ha dicho, apenas tienen el contingente demográfico suficiente para constituir su Ayuntamiento y, por tanto, no puede esperarse de ellos el que contraten ingenieros agrónomos, industriales, veterinarios, economistas, sociólogos, estadísticos, etc; y más aún si se tiene en cuenta sus escasos recursos de los que ya hemos hablado. Por ello, a nivel municipal, me parece inabordable la tarea de investigación que debe promover la Administración. En cambio, a nivel comarcal puede iniciarse aquella tarea tan interesante, no ya por cuanto los estudios que se realicen pueden servir para la formulación de programas de desarrollo y de ordenación del territorio, sino por el hecho de que se da impulso a la circunstancia no despreciable de que esos técnicos —que hoy radican fundamentalmente en Madrid o en las grandes capitales— se ponga en contacto con el medio para el que en principio se especializaron.

Pienso que estas Oficinas comarcales, oficinas altamente tecnificadas, pueden prestar importantes servicios al país, como son:

a) Conocer la realidad socio-económica palmo a palmo.

b) Contribuir desde abajo, y con conocimiento de causa, a la planificación nacional (y regional) del desarrollo.

c) Elevar el nivel cultural y técnico de las cabeceras de comarca.

Algo análogo puede decirse con respecto a las posibles oficinas provinciales y regionales.

Lo dicho es demasiado escueto para explicar el fondo de un tema tan interesante como el enunciado. Una vez más se señala que no se pretende dar un esquema detallado sino simplemente abrir horizontes a la expansión de la personalidad de las regiones, provincias y comarcas, pensando siempre en la ordenación del territorio.

Para terminar esta sección voy a formular unas recomendaciones en relación con la acaso posible aplicación del plan propuesto. Tales recomendaciones son:

a) Empezar poco a poco en la concesión de autonomía allí donde no sepa utilizarse por ahora.

b) Empezar poco a poco en el aumento de recursos cuando se trate de entes locales no preparados para un empleo eficaz de ellos.

c) Empezar poco a poco en la creación de las Oficinas de estudios comarcales e incluso provinciales hasta tanto se vaya creando, a través de unas oficinas piloto, una línea de trabajo y vayan existiendo los técnicos apropiados.

d) Empezar pronto el proceso de cambio en la mentalidad sobre las formas y fines de gestión en los entes locales.

c) Empezar pronto el proceso de participación de la comunidad en la gestión local, evitando, de un lado, que las mismas personas aparezcan en todos los sitios, reuniones y consejos y, de otro, impulsando que la participación se haga a través de personas en las que confía la comunidad por haber sido elegidas por ella.

f) Impulsar el rendimiento de cuentas de todo lo realizado en cada área geográfica, tanto en lo referente a los gastos como a los ingresos. Pienso que todo ente local, al igual que hacen los Bancos y las grandes empresas, debe presentar una Memoria Anual donde se especifiquen todas las realizaciones, sin olvidar el detalle de las valoraciones económicas.

10.—RESUMEN DE LA PROPUESTA

Todo lo anterior no puede, evidentemente, ser completo. Más que un trabajo individual se requiere un trabajo en equipo. Por ello, lo dicho sólo debe considerarse como una aproximación a mi modo de ver este problema de la ordenación del territorio.

Para simplificar, resumo en los siguientes puntos básicos todo lo expuesto sobre política de ordenación del territorio, aunque el resumen no comprenda todos los matices y detalles considerados:

- 1) Situar al hombre en el primer lugar de todas las cosas.
- 2) Favorecer el proceso de urbanización sin congestión.
- 3) Frenar el crecimiento de las ciudades o áreas demográficas.
- 4) Frenar la emigración a larga distancia y favorecer la intracomarcal, intraprovincial o intrarregional.
- 5) Impulsar el principio igualitario en personas, viviendas, sectores, ciudades, etc.
- 6) Favorecer la actividad intelectual, la participación, gestión y decisión en todos los núcleos, entes y personas que es preciso promover.
- 7) Conceder mayor autonomía económica, administrativa y política a las Corporaciones Locales actuales o a las que resultaren tras su necesaria renovación, por ejemplo, introduciendo en el esquema administrativo a las comarcas y a las regiones.
- 8) Conceder, por parte de la Administración Central, más autonomía, investigadora y creadora, y más participación en la gestión, a sus Delegaciones provinciales y regionales.
- 9) Impulsar la creación de puestos de empleo en los núcleos que es preciso promover, en especial puestos altamente cualificados.
- 10) Encontrar y aplicar la dimensión óptima, desde el punto de vista humano, en viviendas, edificios, ciudades, establecimientos, etc.
- 11) Dar mayor prioridad a las ciudades y áreas que mejor pueden resolver los problemas originados por la migración interior.
- 12) Probada la conveniencia de emigración de un área, dicha emigración debe ser subvencionada por la sociedad.
- 13) Que las Administraciones Públicas, a través de la necesaria información estadística, se muestren totalmente transparentes ante los ciudadanos.

Quiero aclarar que cuando hablo de “igualitario” no pienso nunca en una absoluta igualdad sino en una tendencia a ella con desigualdades tolerables y aceptadas por la sociedad.

A pesar de que el desarrollo económico español no ha alcanzado los niveles de otros países más avanzados, soy de la opinión de que el nivel actual es lo suficientemente elevado para pensar en un decidido cambio de actitud, a saber, abandonar la excesiva atención prestada al crecimiento cuantitativo de la renta nacional para actuar sobre su mejor distribución entre personas, sectores y áreas geográficas. Esto afectaría indudablemente a la ordenación del territorio.

Pero no quisiera terminar sin hacer una cita de última hora que me ha producido, al mismo tiempo, satisfacción y sorpresa, a saber, la que se refiere a la tesis general sostenida por la Joven Cámara Internacional, reunida (millar y medio de jóvenes empresarios de Europa Occidental) en Barcelona el pasado mes de julio. Satisfacción porque sus conclusiones están en la línea de mi modo de ver las cosas. Sorpresa porque he de confesar que no esperaba esta actitud por parte de los hombres de empresa, de los hombres que en economía se nos dice que siempre van buscando el máximo beneficio. Han sostenido en esta reunión que “el mundo se mueve demasiado rápidamente y que es preciso hacer pausa en este movimiento acelerado”. “Empieza a despertar en nosotros la conciencia —han dicho— de que deberemos aprender a renunciar a lo que la producción nos ofrece,... no por falta de recursos, sino por un deseo de sobrevivir a nuestro progreso técnico... Tendremos que dejar de querer volar más velozmente; dejar de cargar petroleros siempre más grandes, de construir más carreteras y coches;... Es decir, que *hay que parar o, al menos, desacelerar*. El verdadero desafío europeo consiste en equilibrar población y estado. Es decir, que hay que descongestionar las concentraciones urbanas...; resolver o paliar estos problemas que amenazan a la misma existencia humana requiere una nueva organización, para la que las actuales divisiones administrativas se han quedado anticuadas. Es para vivir, para el hecho simple de vivir, y no por meras cuestiones políticas y económicas, para lo que Europa necesita integrarse”.

11.—SEIS AÑOS DESPUES

Todo lo anterior, como ya fue dicho al principio, es un resumen, escrito en 1971, de un informe mucho más amplio, también escrito en 1971. Desde entonces hasta ahora, octubre de 1977, muchas cosas han cambiado en España. Sin embargo, aún cuando hoy corregiría algo de lo dicho en 1971, creo que muchas cosas siguen siendo válidas y en la decidida tendencia actual hacia la autonomía, tal vez alguna reflexión de las hechas aquí sea de utilidad. Por ello se publica este trabajo.

Muchas cosas adicionales me gustaría decir, pero la longitud de este artículo me obliga a cortar, cosa que voy a hacer tras unas breves citas y algún comentario.

Con posterioridad a 1971 se ha publicado en español un libro maravilloso que todos debieran leer. Me refiero a “Manifiesto para la supervivencia”, de Goldmish

y otros (Alianza Editorial, El libro de Bolsillo, 339; Madrid, 1972). Para alcanzar el equilibrio que los autores buscan, recomiendan, entre otras cosas:

“descentralización de la política y de la economía a todos los niveles y formación de comunidades suficientemente pequeñas para ser, hasta cierto punto, autorreguladoras y autárquicas” (pág. 32).

Es interesante traer aquí la postura de este grupo de investigadores británicos para ver que la autonomía es lo que da vida tanto a las personas como a las colectividades humanas y lo que imprime carácter a una nueva ordenación del territorio. En España, ahora, ya está concedida la Generalitat Provisional de Catalunya, lo que implica el primer paso hacia la autonomía. Quiero llamar la atención de los catalanes, que van a marcar el principio de una trayectoria, sobre el hecho de que no caigan en la tentación de convertir a Barcelona-capital en un Madrid catalán. En mi opinión, hay que dar autonomía a las provincias y a las comarcas.

Con posterioridad a mi trabajo llegó a mis manos el libro titulado “La redención de las provincias”, de Ortega y Gasset, escrito entre noviembre de 1927 y febrero de 1928 (Alianza Editorial, El Libro de Bolsillo, 81; Madrid, 1967). De este libro, y con ello termino, voy a transcribir algunos párrafos; los comentarios los dejo al propio lector.

“En este sentido sostengo muy formalmente la tesis de que cuanto ha pasado en la vida pública española de 1900 a la fecha se reduce a un sólo hecho radical y constante: la sublevación de las provincias contra Madrid” (pág. 117).

“Creemos una potente vida local. Excitemos a los provinciales, tesoro energético aún intacto y sin aprovechar, para que sientan el orgullo y el afán de regir sus propios destinos” (pág. 147).

“Entreguemos a los provinciales el cuidado de su región: pero, claro está, también la responsabilidad... Yo imagino, pues, que cada gran comarca se gobierna a sí misma, que es autónoma en todo lo que afecta a su vida particular; más aún, en todo lo que no sea estrictamente nacional” (pág. 167).

“España no echará a andar rostro al viento de la Historia mientras no llegue la hora en que hombres fervientes recorran los campos y las villas encendiendo la atmósfera con estas palabras: “*¡Eh, las provincias, de pie!*” (pág. 173).